

WTO 체제에서의 대응사례 : 브라질과 G-20 결성

임 소 영*

농산물과 농식품의 주요 수출국으로 알려진 브라질은 WTO 협상에서 무역 자유화를 이루어야 한다는데 공격적으로 나서고 있다. 브라질은 우루과이 라운드 이후 농산물 수출국 모임인 케언즈 그룹의 일원으로 참여하여 적극적인 활동을 펼쳤다. 새로운 협상이 시작되자 브라질은 시장접근분야의 목표 수준을 높이고 수출보조 및 국내보조를 감축 또는 철폐해야 한다고 주장했다.

그러나 2003년 9월 칸쿤에서 각료회의가 열리기 몇달 전부터 브라질의 입장에 미묘한 변화가 생기기 시작했다. 브라질은 케언즈 그룹의 일원으로서 무역자유화에 앞장서는 한편 각료회의와 그 이후의 협상에서도 개도국들의 연합을 통해 협상력을 높이고자 하였다. G-20이라 불리는 개도국 모임은 기존의 농업협상에서 각기 다른 입장을 취하던 국가들-예를 들어 아르헨티나와 인도-을 포함하고 있다.

브라질의 입장 변화는 WTO 농업협상 내에서의 상황 뿐만 아니라 브라질의 전체적인 대외 정책 변화에 따른 것이다. 특히 브라질은 국제정세를 남-북대결 구도로 보는 관점을 가지고 대외 협상에 나서기 시작했다. 브라질이 G-20을 주도하여 모임을 이끈 것은 남반구의 국가들이 다자무역체제에서 자신들의 목소리를 내게 되는 대표적인 사례라 할 수 있다.

* 한국농촌경제연구원 lsyjr@krei.re.kr 02-3299-4250

1. G-20의 결성 과정

1.1. G-20의 형성

G-20은 미국과 EU가 농업분야 공동 제안서를 발표한 것을 계기로 결성되었다. G-20은 미국과 EU의 공동 제안서는 DDA 협상에서 핵심적인 위치를 차지하고 있는 농업분야에서 목표 수준을 낮추는 결과를 가져오기 때문에 이에 반발한 것이다. 또한 미국-EU 공동 제안서는 개도국들의 이해관계를 충분히 반영하지 못함으로써 남-북 대결 구도를 다시 불러일으키는 계기가 되었다.

미국과 EU의 합의사항은 개도국들의 관심사항과 개도국 개발 관련 쟁점을 논의하는데 있어 목표수준을 낮추는 결과를 초래할 것이라는 위기감을 불러일으켰으며 이에 개도국들은 미국-EU 공동 제안서에 맞서 연합하게 되었다.

따라서 브라질이 대외 협상에서 처음으로 맞이한 도전은 특정 쟁점을 바탕으로 개도국만의 그룹을 결성하는 것이었다. 남반구에 위치한 국가들의 모임이라는 지리적 특성에 기초한 그룹(bloc-type coalition)은 다양한 쟁점에 대해 공동으로 대응할 수 있으나 협상력은 다소 떨어지는 단점을 가지고 있다. 한편 남-북 지리적 위치와 관계없이 농산물 수출 확대라는 공통의 이해관계를 가진 국가들의 모임(issue-based alliances)의 대표적 성공사례인 케언즈 그룹은 추진력을 잃었다는 것이 브라질의 판단이었다.

따라서 지역을 중심으로 결성된 그룹과 쟁점을 중심으로 결성된 그룹이 가진 장점을 모두 가지고 있는 국가 모임을 구성하는 것이 브라질의 첫 번째 도전과제였다. 브라질 정부의 한 관료는 개도국 그룹의 결성이 정치적인 차원에서 이루어진 것이며 앞으로의 DDA 협상에서 개도국들의 모임은 모든 회원국들-특히 선진국-이 고려해야 할 협상의 중요한 요소가 될 것이라는 메시지

지를 전달했다고 언급하였다.

브라질의 한 민간단체 대표는 G-20의 형성이 선진국의 농업정책에서 비롯되었을 뿐만 아니라 개도국들에게 기정사실화 되어 있는 입장을 다자협상에서 제시하는 이른바 협상 전략 상 필요하게 된 것이라고 언급하였다.

브라질의 입장에서 볼 때 농업협상에서 서로 다른 관심사항을 가지고 있는 개도국들이 연합하게 된 것은 중대한 변화였다. 이들은 농산물 수출대국으로서 공세적인 입장을 취할 뿐만 아니라 현재의 남-북 구도에서 보호주의적인 입장을 취하는 국가들을 견제하려 한다.

1.2. 공동 이해관계의 설정과 G-20의 유지

G-20의 구성에 있어서 브라질이 당면한 두 번째 도전은 DDA 농업협상에서 다른 이해관계를 가지고 있는 국가들을 하나의 목표 아래 통합하는 문제였다. G-20의 연합을 지속시키는 것은 브라질의 외교 업무에서 중요한 위치를 차지하였으며, G-20 내에서 공동의 제안을 만들되 G-20의 주장이 WTO 협상의 진전을 가로막는 인상을 주지 않도록 제안서를 작성해야 했다.

한 브라질의 외교 관계자의 말에 따르면, 칸쿤에서 G-20은 그들의 의견을 단순히 제시할 뿐만 아니라 각료회의의 최종 합의문 작성에도 영향을 미쳤으며 여러 시간동안 회의를 가지고 제안서를 수정하는 등 최종 합의문 도출을 위해 노력하였다.

브라질의 협상 실무자들과 민간단체의 공조, 칸쿤 각료회의 이전에 있었던 협상에서 축적된 협상 경험은 브라질과 G-20이 DDA 농업협상에서 복잡한 문제들을 논의하는데 있어 긍정적으로 기여하는데 도움이 되었다.

G-20의 연합을 유지하기 위한 노력에 대해서는 칸쿤 각료회의에서의 브라질 협상 담당자였던 한 사람이 아래와 같이 언급하고 있다.

각료회의가 열리기 전 일부 선진국들은 G-20을 와해시키기 위해 G-20의 제안서를 거부하고, 그들이 기존의 남-북 대립 관계에서 자주 이용하는 논리를 이용하여 G-20이 협상에서 너무 이상적인 주장만을 하고 있다고 비난하였다. 이것은 개도국들이 미국-EU 공동 제안서가 칸쿤 각료회의에서의 합의문의 기초가 되는 것을 방해할지도 모른다는 선진국들의 불안감을 보여주고 있다. G-20을 비롯한 다른 회원국들이 그들의 관심사항을 반영하도록 미국-EU 공동 제안서를 바꾸려고 하자 부정적인 반응을 불러일으켰다.

G-20이 결성된 이후 G-20은 칸쿤에서 또 다른 도전에 직면해야 했는데 일부 선진국들은 G-20을 분열시킬 뿐만 아니라 다른 그룹들-케언즈 그룹이나 아프리카 그룹-과의 관계를 어렵게 만들고자 하였다. 그러나 이러한 압력에 한 나라가 G-20에서 탈퇴하였으나 나이지리아가 새로이 참가하는 등 G-20의 결속은 유지되었다. 칸쿤 각료회의 이후에도 일부 국가들이 G-20에서 빠지기는 하였으나 탄자니아, 짐바브웨 같이 새로이 참여하는 국가들도 있었다.

2. G-20 형성의 결과

선진국들의 비판과 칸쿤 각료회의의 실패에도 불구하고 G-20은 WTO 협상에서 개도국들의 이익을 반영하는데 있어 합리적이고 건설적인 노력을 기울였으며 개발라운드로서의 DDA 협상 목적을 이루는데 기여했다는 인식을 얻고 있다.

칸쿤 각료회의 이후 G-20은 농업협상에서 중요한 참가자로 인식되었으며 WTO 협상에서 최종 합의에 이르는데 반드시 고려해야 할 국가들로 인식되고 있다. 2003년 말 EU의 수석대표인 파스칼 라미는 브라질리아에서 열린 G-20 각료회의에서 이러한 인식을 드러낸 바 있다. 2004년 6월에는 상파울루에서 G-20 각료회의가 열렸으며 2005년 상반기부터는 농업협상의 각 쟁점에 대해서 실무차원 및 고위급 회의가 진행되었다.

G-20은 WTO 내에서 중요한 위치를 차지하고 있으며 다섯 개의 주요 그룹 중 하나이다. 칸쿤 각료회의의 합의 도출 실패와 G-20의 형성은 2004년 3월에 생긴 NG-5(Non-Group 5: 미국, EU, 호주, 브라질, 인도) 모임이 생기게 된 원인이 되었다. 선진국을 대표하는 미국과 EU, 호주를 비롯해 G-20 내에서도 상대적으로 급진적인 입장을 가진 브라질과, 반대로 보호주의적인 입장인 인도가 모임을 갖게 된 것이다.

브라질은 칸쿤 각료회의 결렬에 대해 각국이 서로를 비난하는 단계가 지나자, G-20의 결속력을 강화하기 위해서는 농업협상에서의 의사결정 방식을 바꿀 필요성이 있다는 것을 인식하고 NG-5의 모임에 주도적으로 나서게 되었다.

뿐만 아니라 NG-5의 결성은 제네바에서의 기본골격 도출 시, 보다 구체적인 제안서를 작성하는데 실무 차원과 정치적 차원의 바탕을 마련했다는 점에서 더욱 의미가 있다.

NGO의 한 관계자는 “2004년 6월 상파울루에서 열린 NG-5 회의 이후 수출 보조와 국내보조 분야에 있어서는 회원국간 의견차가 좁혀졌으며 시장접근 분야에 있어서는 여전히 입장차가 크다. 이 회의에서 중대한 진전이 이루어짐으로 인해 2004년 7월 말의 기본골격 합의문 도출이 이루어질 수 있었다.”고 언급하였다.

브라질의 외교 관계자는 “G-20은 농업협상의 틀을 바꾸어 놓았다. 의사결정의 핵심 주체가 블레어하우스에서 NG-5로 옮겨진 것이다. 2004년 7월에 있었던 협상에서 제시되었던 제안서는 칸쿤 각료회의 초기에 제시되었던 제안서에 비해 G-20의 관심사항이 조금 더 반영된 것으로서 이는 우연히 이루어진 것이 아니다.”라고 언급하였다.

8월 1일 기본골격이 합의되자 브라질은 비록 앞으로 남은 과제들이 남아

있지만 합의 결과에 대해 매우 긍정적이라고 평가하였다. 기본골격은 도하 위임사항과 도하 각료회의에서 정한 목표수준을 잘 반영하고 있으며 칸쿤 각료회의 시 보다 진전이 이루어진 것으로 받아들여졌다.

3. G-20 탄생의 시사점

G-20 이 결성되어 처음으로 집단적인 협상력을 보여주었던 칸쿤 각료회의는 결렬되었으나 G-20을 결성하는 전략 자체에 대해서는 브라질 내에서 매우 긍정적으로 평가되고 있다. 브라질은 여전히 케언즈 그룹의 회의에 참석하고 있으며, G-20의 결속력을 강화하고, WTO 협상에서 주도권을 잃지 않기 위해 NG-5 회의에 주도적으로 참여하고 있다.

브라질이 G-20을 주도하여 이끌었던 사례는 많은 시사점을 남겨주고 있지만 그 중에서 두 가지 시사점에 주목할 필요가 있다. 우선 브라질이 관심을 가지고 있는 쟁점에 대해 대외협상에서의 입장을 정립하는데 있어 대내적인 합의 과정이 어땠는지를 살펴볼 필요가 있다.

대내적인 합의란 대외 협상 결과에 영향을 받는, 각기 다른 이익을 가지고 있는 이익집단들을 정치적으로 통합하는 것이며, 브라질의 경우 다른 개도국들과의 연합과, 무역자유화와 개발이라는 협상의 목적 간 균형 유지에 있어서 대내적인 합의 도출이 중요한 역할을 담당하였다.

실무 차원에서는 기술적인 검토를 지속적으로 수행하는 한편 공공단체와 민간단체 간의 공조가 이루어졌던 것은 브라질이 공식적인 입장을 정하는데 있어 큰 도움이 되었다. 이러한 협조체제는 칸쿤 각료회의 이전부터 이루어져 이후에도 지속적으로 영향력을 발휘하였으며 협조체제가 더욱 견고하고 복잡해졌다.

공공단체와 민간단체의 공조는 농업부가 협상에서 다룰 의제들에 대해 내부적으로 입장을 정하는 과정을 보다 체계화함으로써 이루어졌는데, 우선 농산업 분야 단체들은 농업협상에서 제시할 제안서를 담당 기관의 연구 결과에 대해 지지하였으며, 브라질의 모든 산업체를 대표하는 기업연합에 참여하였다.

G-20의 형성과 관련된 두 번째 시사점은 농업분야에서 개도국들이 가진 연합의 경험을 비농업 분야 협상에서도 활용할 수 있다는 점이다. 이런 측면에 대해서 한 협상 담당자는 다음과 같이 평가하였다.

“칸쿤 각료회의 이후 G-20은 WTO의 다른 의제들이나 개발을 위한 협력과 관련된 의제들도 다루어, 앞으로 WTO 협상에서 보다 큰 역할을 할 수도 있다는 인식을 하기 시작했다. 아마도 이는 국제 협상에서 개발 문제에 대한 논의를 재활성화 시키기 위해 새로운 연합이 필요하다는 인식이 확산되었기 때문인 것으로 풀이할 수 있다. 스스로 통제하는 시장의 힘이 개발 문제와 세계화의 부정적 효과에 대한 해답으로 제시되었던 기존의 정설에 의문이 제기되었다는 점을 고려해 보면 더욱 그러하다. 그럼에도 불구하고, G-20은 해답이 아니며 G-20의 위임사항을 확대하는 것은 G-20의 단결을 어렵게 만들 수도 있다. G-20이 가진 강점 중 하나는 G-20 국가들의 의견을 수렴하여 농업협상에서 특정 쟁점에 관해 집중적으로 의견을 제시하여 효과적으로 영향력을 행사한다는 것이다.”

자료

Pedro da Motta Veiga, “Managing the Challenges of WTO Participation: 45 Case Studies”, WTO 발췌정리